
Extension du domaine de la proportion ?

À propos de la décision du Conseil constitutionnel du 6 septembre 2019
(n° 2019-799/800 QPC)

Vincent Sizaïre



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revdh/7573>

DOI: 10.4000/revdh.7573

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference

Vincent Sizaïre, « Extension du domaine de la proportion ? », *La Revue des droits de l'homme* [Online],
Actualités Droits-Libertés, Online since 09 November 2019, connection on 14 November 2019. URL :
<http://journals.openedition.org/revdh/7573> ; DOI : 10.4000/revdh.7573

This text was automatically generated on 14 November 2019.

Tous droits réservés

Extension du domaine de la proportion ?

À propos de la décision du Conseil constitutionnel du 6 septembre 2019
(n° 2019-799/800 QPC)

Vincent Sizaire

- 1 Longtemps, la phase ultime du procès pénal a échappé, sinon à toute forme de régulation juridique, du moins aux exigences du procès équitable. Alors que les droits de la défense ne cessaient de s'affirmer lors de la phase de jugement et, en amont, devant les autorités d'instruction, de poursuite et même de police, les conditions dans lesquelles était exécutée la sanction pénale étaient paradoxalement laissées à la quasi-discrétion de l'Administration pénitentiaire¹. Tout se passait comme si, passé la décision de condamnation, l'encadrement du pouvoir répressif ne revêtait plus la même nécessité.
- 2 Certes, la culpabilité de la personne est alors en principe établie. Mais cela ne signifie nullement qu'elle ne soit plus exposée à l'arbitraire des pouvoirs publics – tant s'en faut – ni qu'il soit indifférent, dans une société démocratique, de l'en prémunir. Il faut pourtant attendre la fin du vingtième siècle pour que le droit se saisisse enfin sérieusement de cette question. Une évolution qui s'appuie en premier lieu sur le renforcement spectaculaire des exigences de la jurisprudence administrative s'agissant de l'exécution des peines d'emprisonnement. Depuis le célèbre arrêt « Marie », par lequel le Conseil d'État a ouvert au détenu la possibilité de former un recours en excès de pouvoir contre les décisions disciplinaires le concernant², la liste des décisions de l'administration pénitentiaire pouvant être contestées n'a cessé de s'allonger³. Parallèlement, le juge administratif est régulièrement conduit à sanctionner les conditions indignes de détention dans lesquelles sont encore tenues nombre de personnes incarcérées⁴.
- 3 En second lieu, on observe depuis le début de ce siècle une montée en puissance tout aussi spectaculaire de la juridiction d'application des peines. Depuis les lois du 15 juin 2000 et, plus encore, du 9 mars 2004, le juge d'application des peines s'est vu reconnaître un office de « plein contentieux » sur l'ensemble des décisions fixant le

cadre d'exécution des sanctions pénales, depuis l'aménagement *ab initio* des peines d'emprisonnement jusqu'à la révocation des sursis avec mise à l'épreuve en passant, bien sûr, par la libération conditionnelle⁵. Une évolution s'accompagnant, à chaque fois, de la mise en place d'une procédure contradictoire faisant intervenir l'avocat de la personne condamnée, à laquelle sont ainsi reconnus de véritables droits de la défense⁶.

- 4 Toutefois, cette reconnaissance n'avait jusqu'alors jamais dépassé le stade de la consécration législative. Aujourd'hui encore, la Cour européenne des droits de l'homme – qui sait pourtant revendiquer une large souplesse herméneutique en d'autres domaines⁷ – se refuse à considérer que les conditions d'application et d'exécution des peines relèvent de la « matière pénale » au sens de l'article 6 de la Convention et, par suite, que les décisions prises à l'égard des personnes condamnées sont soumises aux exigences du procès équitable⁸. La seule limite à cette absence de contrôle réside, on le sait, dans la sanction – mais en application de l'article 3 de la Convention – des traitements inhumains et dégradants résultant de l'impossibilité pour une personne condamnée à l'emprisonnement à vie de demander, passer un certain délai, sa libération anticipée⁹. De la même façon, le Conseil constitutionnel ne s'était jusqu'à présent reconnu la faculté de contrôler la proportion des sanctions pénales au stade de leur application qu'en ce qui concerne la durée de la période de sûreté, en veillant à ce que le législateur ménage la possibilité à la personne condamnée à la peine perpétuelle de demander sa libération conditionnelle à son expiration¹⁰.
- 5 Dans cette perspective, sa décision du 6 septembre 2019, censurant les dispositions de l'article 730-2-1 du code de procédure pénale en ce qu'elles interdisent à la personne étrangère condamnée pour une infraction terroriste et soumise parallèlement à une mesure d'éloignement de demander sa libération conditionnelle, mérite une attention particulière. Pour la première fois, le Conseil semble en effet considérer que, d'une façon générale, le principe de proportionnalité des peines s'applique également après la condamnation (1). Toutefois, la consécration et la portée d'une telle reconnaissance demeurent aujourd'hui des plus incertaines (2).

1/ - L'affirmation inédite d'une exigence de proportionnalité de l'application des peines

- 6 Depuis 1971 et l'invention du bloc de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel est régulièrement amené à contrôler la conformité des lois répressives au principe de proportionnalité des peines proclamé à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789¹¹. L'analyse de sa jurisprudence montre toutefois une certaine confusion entre cette exigence d'une stricte limitation de la coercition à ce qui est indispensable pour sanctionner l'infraction en cause, et le principe de nécessité des délits et des peines, qui impose au législateur de n'envisager la pénalisation d'un acte que si toute autre solution s'avère manifestement insuffisante¹². Par ailleurs, son contrôle s'avère doublement limité. D'une part, suivant une jurisprudence constante, le Conseil se borne à « s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue », considérant que « la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur »¹³. D'autre part, s'il s'autorise à veiller à la proportionnalité de la période de sûreté, c'est dans la seule mesure où elle relève « de la décision de la juridiction de jugement qui, dans les conditions déterminées par la loi, peut en

faire varier la durée en même temps qu'elle se prononce sur la culpabilité du prévenu ou de l'accusé »¹⁴.

- 7 L'idée selon laquelle le principe de proportionnalité n'aurait vocation à s'appliquer qu'au stade du prononcé de la peine s'avère pourtant des plus artificielles. Veiller à ce que la coercition inhérente à la répression n'excède jamais ce qui est strictement nécessaire à la sanction de la personne condamnée suppose certes de prononcer la peine la plus adaptée eu égard à la gravité relative des faits et à sa personnalité. Mais cela implique également de prendre en compte, pour reprendre la formulation quelque peu désuète et tendancieuse du code de procédure pénale, ses « *efforts sérieux de réadaptation sociale* »¹⁵, pour faire évoluer en conséquence la sanction initialement infligée – a fortiori lorsqu'il s'agit d'une peine privative de liberté de plusieurs années, voire plusieurs décennies. En d'autres termes, la peine cesse d'être proportionnée – voire d'être nécessaire – lorsque le condamné présente des gages de réinsertion sociale qui rendent la coercition à laquelle il est soumis excessive, justifient qu'elle soit sinon levée du moins réduite, et qu'il puisse, en particulier, demander l'aménagement de sa peine d'emprisonnement. En réalité, la réticence à reconnaître une pleine application du principe de proportionnalité tout au long de l'exécution de la sanction pénale témoigne – comme tant d'autres – d'une forme de résistance à la mise en œuvre conséquente et pérenne du projet pénal républicain. Dès sa proclamation en 1789, la soumission de la personne condamnée à un plus grand arbitraire des autorités pénales est apparue comme une concession faite à la tradition autoritaire, forme de contrepartie au renforcement de l'encadrement du pouvoir répressif avant procès. Une dichotomie aussi dogmatique que manichéenne et qui, aujourd'hui encore, contribue largement à freiner l'effectivité des droits des personnes détenues¹⁶.
- 8 On ne saurait dès lors trop encourager la timide évolution de sa jurisprudence que le Conseil constitutionnel paraît avoir initiée dans sa décision du 6 septembre dernier, en affirmant que « *dès lors que les dispositions contestées ont pour conséquence de priver les personnes en cause de toute possibilité d'aménagement de leur peine en particulier dans le cas où elles ont été condamnées à la réclusion criminelle à perpétuité, elles sont manifestement contraires au principe de proportionnalité des peines* »¹⁷. En appliquant expressément ce principe non au prononcé de la peine, mais uniquement aux conditions dans lesquelles elle pouvait – ou plutôt ne pouvait pas en l'espèce – être aménagée, une telle décision ouvre la voie à la généralisation de l'exigence constitutionnelle de proportionnalité tout au long de la phase d'application de la sanction. Néanmoins, la portée d'une telle consécration mérite d'être sérieusement questionnée.

2/ - La consécration d'un principe constitutionnel ?

- 9 Peut-être pêche-t-on par excès de candeur en considérant que cette décision conduit à étendre définitivement le domaine d'application du principe de proportionnalité des peines. Plus prudent, le commentaire officiel de la décision souligne qu'en « *mettant l'accent "en particulier" sur l'hypothèse de la réclusion criminelle à perpétuité dans laquelle un étranger soumis à une mesure d'interdiction ou d'éloignement du territoire perd toute possibilité de bénéficier d'une libération conditionnelle, le Conseil a fondé la censure des dispositions en cause sur l'hypothèse la plus sévère, celle d'une perpétuité juridiquement et réellement incompressible* »¹⁸. Ainsi, il ne s'agirait que d'une nouvelle déclinaison de sa position

traditionnelle, veillant à ce que toute personne condamnée à une peine privative de liberté perpétuelle puisse demander, passé un certain délai, sa libération.

- 10 Plusieurs éléments militent cependant dans le sens d'une interprétation un peu plus audacieuse. D'abord, bien sûr, les termes mêmes de la décision. Si le Conseil souligne effectivement que la disproportion est particulièrement manifeste s'agissant des personnes condamnées à la réclusion criminelle à perpétuité, il n'en demeure pas moins que ce qui fonde plus précisément sa censure est l'absence de toute possibilité d'aménagement de peine à laquelle pouvaient prétendre les individus se trouvant frappés d'une mesure d'éloignement du territoire alors qu'ils exécutent une condamnation pour des faits de terrorisme, que la peine soit perpétuelle ou non. Ensuite, on se doit de relever que le Conseil a fait le choix de s'appuyer sur le principe de proportionnalité alors qu'il aurait pu tout aussi bien se fonder sur le principe d'égalité, dont la violation était également invoquée. Certes, il n'est pas sûr que le juge constitutionnel ait conclu à sa méconnaissance. Néanmoins, il nous semble difficile de soutenir que le ressortissant étranger dont l'éloignement a été décidé se trouve, du point de vue du droit à obtenir l'aménagement de son emprisonnement, dans une différence objective de situation suivant qu'il a été condamné du chef d'une infraction terroriste ou d'une autre catégorie infraction. Enfin, l'affirmation d'une exigence de proportionnalité de l'application des peines à laquelle procède ici le Conseil s'inscrit dans le prolongement d'une précédente décision par laquelle il a, en 2015, estimé qu'il devait tenir compte « *du régime juridique d'exécution de cette peine* »¹⁹ pour apprécier la proportion d'une sanction pénale. Au bénéfice de cette interprétation, il a jugé que les exigences constitutionnelles s'opposaient à ce qu'une personne se voit refuser toute possibilité d'effacement de sa condamnation – sans pour autant reconnaître un véritable droit à la réhabilitation²⁰. Dans un cas comme dans l'autre, c'est à l'égard d'une procédure spécifique à l'application de la sanction, sans lien direct avec son prononcé, que le Conseil a fait application du principe de proportionnalité.
- 11 Ainsi peut-on se risquer à émettre l'hypothèse selon laquelle la décision du 6 septembre 2019 marque un renforcement significatif de ce principe lors de la phase postsentencielle du procès pénal, en reconnaissant aux personnes condamnées à une peine privative de liberté un droit constitutionnel à l'aménagement de leur sanction. Il nous faut immédiatement préciser que la portée d'une telle consécration reste au demeurant limitée dans la mesure où, par ailleurs, le Conseil continue de limiter son contrôle à l'erreur manifeste d'appréciation du législateur, de sorte que seule une disposition légale prévoyant – comme dans l'espèce ici soumise – l'absence de toute possibilité d'aménagement paraît pouvoir aujourd'hui être frappée d'inconstitutionnalité. La marge de progression du principe de proportionnalité dans notre ordre juridique est encore loin d'avoir trouvé ses limites.

*

Conseil constitutionnel, Décision n° 2019-799/800 QPC du 6 septembre 2019

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Marc Renneville, « Que tout change pour que rien ne change ? Aux origines de la judiciarisation de l'exécution des peines en France (1789-1958) », Criminocorpus [En ligne], L'aménagement des peines privatives de liberté : l'exécution de la peine autrement, Les aménagements de peine : notions, évolutions et évaluations, mis en ligne le 6 novembre 2013, consulté le 27 octobre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/criminocorpus/2517>.
2. CE, Ass., Marie, 17 février 1995, n° 97754.
3. Citons notamment les décisions de mise à l'isolement prévu à l'article R. 57-8-1 du code de procédure pénale (CE, 30 juillet 2003, n° 252712), de changement d'affectation d'un détenu d'un établissement, ou encore de déclassement d'emploi au sein de l'établissement (CE, 14 décembre 2007, 290730 et 290420).
4. CE, 06 décembre 2013, M. Éric THEVENOT, n° 363290.
5. Articles 723-15 et suivants, 729 et suivants, 739 et suivants du code de procédure pénale.
6. Muriel Giacomelli, « La pénétration des règles du procès pénal devant les juridictions de l'application des peines : état des lieux », RSC 2016, n° 4, p. 799.
7. Vincent Sizaire, « Extension du domaine de la détention », La Revue des droits de l'homme [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 12 juin 2019, consulté le 6 novembre 2019.
8. CEDH, Szabo c. Suède, 27/06/2006, n° 28578/03 ; V. également la décision de la commission A c/ Autriche du 19 mai 1990, s'agissant de la libération conditionnelle.
9. CEDH, 9 juillet 2013, Vinter c/ Royaume-Uni, n° 66069/09 130/10 3896/10, § 119.
10. CC, décision n° 93-334 DC du 20 janvier 1994.
11. Qui énonce : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires » ; CC, décision n° 80-127 DC du 20 janvier 1981, cons. 11 et 13.
12. Vincent Sizaire, « Mort et résurrection du principe de nécessité pénale : À propos de la décision du Conseil constitutionnel du 10 février 2017 », La Revue des droits de l'homme [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 27 mars 2017, consulté le 6 novembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3038> ; DOI : 10.4000/revdh.3038,
13. V. par exemple, CC, décision n° 2018-706 QPC du 18 mai 2018, cons. 11.
14. CC, Décision n° 86-215 DC du 3 septembre 1986, cons. 23.
15. Article 729 du code de procédure pénale.
16. V. Vincent Sizaire, *Sortir de l'imposture sécuritaire*, La dispute, Paris, 2016.
17. CC, Décision n° 2019-799/800 QPC du 6 septembre 2019, cons. 8.
18. Commentaire de la Décision n° 2019-799/800 QPC du 6 septembre 2019, p.17.
19. Décision n° 2015-501 QPC du 27 novembre 2015, cons. 8.
20. *Ibid.*

ABSTRACTS

La décision du 6 septembre 2019 du Conseil constitutionnel, censurant les dispositions de l'article 730-2-1 du code de procédure pénale en ce qu'elles interdisent à la personne étrangère condamnée pour une infraction terroriste et soumise parallèlement à une mesure d'éloignement de demander sa libération conditionnelle, mérite une attention particulière. Pour la première fois, le Conseil semble en effet considérer que, d'une façon générale, le principe de proportionnalité des peines s'applique également après la condamnation. La consécration et la portée d'une telle reconnaissance demeurent toutefois des plus incertaines.

AUTHOR

VINCENT SIZAIRE

Maître de conférences associé à l'Université Paris Nanterre